

党的十六大以来对外援助工作的特点探析

□ 王敏玉

对外援助工作是中国对外工作的重要组成部分,是促进中国与发展中国家友好合作关系的重要方式和渠道。党的十六大以来,随着我国经济实力的提升和对外交往能力的提高,以胡锦涛为总书记的党中央从中国的基本国情出发,统筹国内国际两个大局,对援外工作未来的发展方向、援外的战略性任务,作出了一些新的决策,提出了一系列的重要指示。中国的对外援助工作迈开了新的步伐,进入了一个全新的发展时期,呈现出与以往不同的特点:

一、以受援国的经济和社会需求为目的

新中国成立后,中国政府把对外援助作为应尽的国际主义义务。中国的对外援助工作起于1950年。以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体,提出了“对外援助八项基本原则”,成为对外援助工作几十年来一直遵循的指导思想 and 基本方针,奠定了新中国与广大发展中国家长期友好合作的基础。党的十一届三中全会以来,我们党根据国内外形势的重大变化,在认真总结经验的基础上,从国情出发,对对外援助进行了合理的调整。

援外工作是一项长期的战略任务,必须坚持实事求是、稳定发展的方针,既要量力而行,尽力而为,避免以往对外援助远超国民经济承受能力甚至出现助养一些受援国的依赖、要挟现象,又要体现针对性。党的十六大以来,鉴于对外援助工作面向广大第三世界国家,受援国的国情和自然条件、经济条件、社会政治制度以及技术和管理水平各不相同,中国在援助方式上也进行了改革。一般不直接

向受援国提供资金,而是根据受援国的需要,主要通过援建项目、提供物资和开展人才培养等政府间经济技术合作方式来实施,将中国力所能及与受援国的实际需要紧密结合起来。援款的用途和使用方式,也根据不同的国别对象、时间和条件,妥善安排。对成套项目的援助加强了可行性研究和评估,注重经济效益。与此同时,中国政府还十分注重提高援外出国人员的素质。

2005年9月16日,胡锦涛同志在联合国发展筹资高级别会议上宣布了中国对外援助的五大举措:第一、中国决定给予所有同中国建交的39个最不发达国家部分商品零关税待遇,优惠范围将包括这些国家的多数对华出口商品。第二、中国将进一步扩大对重债穷国和最不发达国家的援助规模,并通过双边渠道,在今后两年内免除或以其他处理方式消除所有同中国有外交关系的重债穷国2004年底对华到期未还的全部无息和低息贷款。第三、中国将在今后3年内向发展中国家提供100亿美元优惠贷款及优惠出口买方信贷,用以帮助发展中国家加强基础设施建设,推动双方企业开展合资合作。第四、中国将在今后3年内增加对发展中国家特别是非洲国家的相关援助,为其提供包括防疟疾特效药在内的药物,帮助他们建立和改善医疗设施、培训医疗人员。第五、中国将在今后3年内为发展中国家培训培养3万名各类人才,帮助有关国家加快人才培养。^[1]

2006年伊始,中国政府又发表了《中国对非洲政策文件》,提出了建立政治平等互信、经济合作共赢、文化交流借鉴的新型战略伙伴关系。同年4月

和6月,胡锦涛主席和温家宝总理相继访问非洲。2006年11月,中非合作论坛北京峰会通过《中非合作论坛——北京行动计划(2007—2009)》。共有48个非洲国家的元首、政府首脑代表齐聚北京,胡锦涛主席在会上宣布了中国对非援助的八项政策措施:第一、增加对非洲的援助力度,到2009年对非援助将比2006年翻一番。第二、2006—2009年的三年中,向非洲提供30亿美元的优惠贷款和20亿美元的优惠出口买方信贷。第三、设立中非发展基金,用以鼓励和支持中国企业到非洲投资,基金总额将逐步达到50亿美元。第四、援建非洲联盟会议中心,支持非洲国家联合自强。第五、免除同中国有外交关系的所有非洲重债穷国和最不发达国家的2005年到期政府无息贷款债务。第六、非洲最不发达国家对华出口享受零关税的商品从190个扩大到440多个。第七、2006—2009年,中国在非洲国家建立3—5个经济贸易合作区。第八、2006—2009年,中国为非洲培训1.5万名各类人才,向非洲派遣100名高级农业技术专家,在非洲建立10个有特色的农业技术示范中心,为非洲援建30所医院,提供3亿元人民币无偿援款用于防治疟疾,建立100所农村学校,留学生奖学金从每年2000人次增加到4000人次。^[2]

上述的“五大举措”和“八项措施”,标志着中国对外援助工作开始了新的里程,体现了中国的对外援助不附加任何政治条件,以受援国的经济和社会发展需求为目的;根据受援国和中国的比较优势,支持健康、教育、农业、能源、交通等领域的发展;坚持平等互利、“多予少取”、共同发展;积极推动受援国的能力建设和人才培养;关注援助效果的可持续发展;推动国际经济规则的合理化。

二、对外援助的规模显著扩大

中国政府积极调整对外经济技术援助政策,相应加大了对外援助的投入力度。2004年4月24日,胡锦涛在博鳌亚洲论坛2004年年会开幕式上作了题为《中国的发展,亚洲的机遇》的重要演讲,他强调:“中国的发展离不开亚洲,亚洲的繁荣也需要中国。中国将坚持和平发展的道路,高举和平、发展、合作的旗帜,同亚洲各国共创亚洲振兴的新局面,努力为人类和平与发展的崇高事业作出更大贡献。”^[3]2005年胡锦涛同志在联合国成立60周年首脑会议上说:“中国是中低收入的发展中国家,在发展道路上仍然面临着许多困难和挑战,但我们将尽最大努力支持和帮助其他发展中国家加快发展”,“中国愿同世界各国一道努力,使21世纪真正成为‘人人享有发展的世纪’。”^[4]

2006年3月,在中国颁布实施的“十一五”规划纲要中明确提出“增加中国对其他发展中国家的援助,进一步加强与发展中国家的经济技术合作”。同年8月,胡锦涛在中央外事工作会议上再次提出“随着国家实力增长适当增加对外援助,尤其要支持发展中国家加快发展、改善人民生活。”^[5]作为负责任的大国,中国在对外援助问题上言行一致,积极落实各项援外政策措施。党的十七大报告在谈到中国奉行互利共赢的开放战略时也明确指出:“我们将继续以自己的发展促进地区和世界共同发展,扩大同各方利益的汇合点,在实现本国发展的同时兼顾对方特别是发展中国家的正当关切”。^[6]截至2008年6月底,中国累计免除亚非等49个重债穷国和最不发达国家债务247亿元;提供各类援款2065亿元,其中无偿援助908亿元;对42个最不发达国家的商品给予零关税待遇,税目为736—1115个,占最不发达国家对中国出口贸易额的98%。2009年11月8日,中非合作论坛第四届部长级会议在埃及的沙姆沙伊赫举行。温家宝在会上发表了题为《全面推进中非新型战略伙伴关系》的讲话,内容多数涉及对非经济技术援助问题,且援助规模明显扩大。例如“向非洲国家提供100亿美元优惠性质贷款”,这较之3年前中非合作论坛北京峰会上对非承诺提供的50亿美元优惠性质贷款,增加了一倍。除了优惠性贷款,中国还将协助非洲应对气候变化,发展清洁能源,帮助非洲培养博士后科研人员,扩大对非洲产品开放市场,促进双方的农业、医疗卫生、人力资源开发与教育、人文交流合作。这些都清楚地表明了中国随着国家综合国力的提高,逐步加大对外援助的投入力度。

三、对外援助的结构不断优化、方式不断创新

进一步加强和改进援外工作,帮助广大发展中国家提高自主发展能力,实现共同发展,是我国对外工作的基本立足点。通过对外援助,积极履行国际义务,切实推进受援国经济社会全面进步,是我国重和平、促合作,充分展示负责任大国形象的重要途径,也是我国为建设和谐世界作出应有贡献的有效渠道。

进入新世纪后,中国政府注意调整对外援助国别布局,将援助重点向最不发达国家和小岛屿发展中国家倾斜。同时积极完善援助项目结构,增加受援国急需、当地人欢迎、受惠面广的医院、学校、生活供水等民生项目,以及有利于应对气候变化和环境保护的太阳能、沼气、小水电等清洁能源项目。合理安排无偿援助、无息贷款和优惠贷款的规模和比例,提高资金整体使用效果,将更多投入用于实现

千年发展目标任务重的国家和有关领域。

伴随着发展中国家总体经济的好转,许多受援国在接受外来援助时,更加注重提高自身的发展能力,特别是强调人才资源的积累,希望加强人力资源开发合作。针对这种情况,中国在继续提供成套项目、资金技术等“硬援助”的基础上,也逐渐加强了对外人力资源开发合作,扩大派遣医疗队、志愿者的范围和规模,积极探索文化交流、派遣专家顾问等“软援助”,帮助受援国提高自主发展能力。2004年11月,商务部公布施行《援外青年志愿者选派和管理暂行办法》,正式启动了向受援国派遣援外青年志愿者这一新的援助方式。截至2008年1月,中国已向泰国、埃塞俄比亚、老挝、缅甸、津巴布韦、塞舌尔等国派遣了200多名援外青年志愿者,开展汉语教学、中医治疗、农业科技、体育教学、计算机培训等方面的志愿服务。2007年7月,商务部召开了《全国援外培训工作会议》。提出要根据21世纪以来国际援助的新特点做好援外培训工作:一要满足发展中国家争取发展的愿望。二要为“走出去”创造好的外部环境。三要塑造我国良好的国际形象。四要增强我国的“软实力”和国际影响力。2008年2月,国务院召开《对非人力资源培训工作会议》,并通过了《2008—2009年对非洲培训规划》。会后,开办了“非洲审计署长研讨班”、“中非共享发展经验部级研讨班”、“发展中国家行政管理硕士班”等培训班,并修订了援外培训管理工作规章。此外,中国政府也逐步加大了帮助发展中国家培训人才的力度。2009年11月8日,在中非合作论坛第四届部长级会议上,温家宝代表中国政府承诺:“为非洲国家培训1500名校长和教师;到2012年,向非洲提供的中国政府奖学金名额将增至5500名;今后3年为非洲培训各类人才总计2万名。”^[7]由此可见,中国对外援助正在向人力资源开发与教育、人文交流合作方面倾斜,目的是优化中国对外援助结构,使“硬援助”与“软援助”更好地相结合。

四、更加重视相关领域的国际交流与协作

中国坚持把自身发展与人类进步紧密联系在一起,既通过维护世界和平来发展自己,又通过自己的发展来促进世界和平;坚定不移地实行对外开放,同世界各国开展互利合作,既利用世界经济、科技发展的成果发展自己,又以自身的发展回馈世界,继续推动经济全球化朝着均衡、普惠、共赢的方向迈进;维护世界多样性和发展模式多元化,倡导各国相互尊重、相互学习,推动不同文明和睦共处、交流互鉴,在竞争比较中取长补短,在求同存异中

共同发展。因此,“走和平发展道路、奉行互利共赢的开放战略,推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界”^[8]成为新时期中国对外援助的重要指导方针。作为发展中国家的中国,不仅积极争取并利用外国政府或国际组织提供的经济技术援助,而且也更加主动地参与国际组织的多边援助,并向相关国际组织提供捐款。2007年12月,在世界银行下属的国际开发协会出资国会议上,中国宣布捐款3000万美元。这是中国首次对世界银行捐款。2008年2月25日,中国宣布援助世界贸易组织20万美元,主要用于世贸组织的各项日常活动开支,以促进更多的发展中国家加入国际贸易的行列。这同样也是中国首次向世贸组织捐款。

2008年国际金融危机全面爆发后,中国在大力支持国内经济稳定增长的同时,还在力所能及的范围内积极参与应对金融危机的国际合作。中国政府已先后与韩国、中国香港、马来西亚、白俄罗斯、印度尼西亚、阿根廷签署了总计6500亿元人民币的6份双边本币互换协议。通过货币互换支持需要救助的周边经济体,这既有利于中国稳定周边环境,也有助于提振信心,共同应对危机。同时,中国政府还积极参与国际金融公司贸易融资计划,支持对国际货币基金组织增资。所有这些都充分显示了中国政府旨在通过加强国际合作来推动世界经济尽快复苏的决心与努力。此外,越来越多的国家和国际组织就援外合作问题来华访问,中国政府也派出代表团参加了联合国发展合作论坛、援助有效性高级别论坛、WTO“促贸援助”系列区域性会议等国际会议。通过援外国际交流与合作,有助于中国学习先进的援助管理经验和观念,促进中国多边外交的发展。随着全球化的深入发展,多边援助将会成为对外援助的一个越来越重要的渠道,发挥越来越重要的作用。

[1][2] 国务院新闻办公室:《中国的对外援助》(2011年4月),人民出版社2011年版,第36、38-39页。

[3] 《人民日报》2004年4月25日。

[4][8] 国务院新闻办公室:《中国和平发展道路白皮书》,《光明日报》2005年12月23日。

[5] 《人民日报》2006年8月24日。

[6] 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,《十七大以来重要文献选编》上,中央文献出版社2009年版,第37页。

[7] 《人民日报》2009年11月9日。

(作者单位:中共中央文献研究室 北京100017)